



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2001

Entscheidungsprozesse 1981-1993

Serdült, Uwe ; Widmer, Thomas ; Hirschi, Christian

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-159329>

Book Section

Published Version

Originally published at:

Serdült, Uwe; Widmer, Thomas; Hirschi, Christian (2001). Entscheidungsprozesse 1981-1993. In: Kellerhals, Andreas; Dietrich, Urs. Daten zur schweizerischen Aussenpolitik, 1848-1998. Bern: NFP, 37-40.

Projektziel

Die Datenbasis "Entscheidungsprozesse 1981–1993" umfasst alle aussenpolitischen Geschäfte des Bundes innerhalb von zwei im voraus definierten Zeitperioden. Unter aussenpolitischen Geschäften des Bundes verstehen wir sämtliche Interaktionen zwischen dem Bund und einem oder mehreren Partnern mit universeller Völkerrechtspersönlichkeit (unilaterale Rechtsgeschäfte gehören folglich nicht dazu). Mögliche Partner sind demnach neben den souveränen Staaten internationale Organisationen² sowie einige Spezialfälle³, die aufgrund der völkerrechtlichen Lehre und Praxis ebenfalls über eine Völkerrechtspersönlichkeit verfügen. Empirisch greifbares Resultat dieser Interaktionen sind die Staatsverträge. Sie können in der Form von Abkommen, Briefwechseln, Noten, Verträgen etc. abgefasst sein. Analysiert werden nicht nur neu abgeschlossene Verträge, sondern auch Änderungen bestehender Verträge, sofern es sich um für die Schweiz materiell relevante Modifikationen handelt. Zu den untersuchten Fällen gehören sowohl bi- wie auch multilaterale Staatsverträge. Auch Staatsverträge, die von der Schweiz bisher nicht genehmigt oder ratifiziert und/oder noch nicht in Kraft gesetzt wurden, gehören zu den untersuchten Fällen. Ebenso wurden bei der Erhebung Verträge berücksichtigt, die nicht in der amtlichen Sammlung publiziert worden sind⁴. Hingegen gibt es auch eine Gruppe von aussenpolitischen Geschäften, die keine Berücksichtigung fand. Dazu gehören Vereinbarungen, die keine völkerrechtliche Verbindlichkeit erlangen und somit die Schweiz nicht international binden, also zum Beispiel Absichtserklärungen oder sog. „Memorandums of understanding“ (Section des Traités internationaux 1993: 4). Ebenso ausgeschlossen bleiben Geheimverträge, bei denen die Interessen der Geheimhaltung gegenüber jenen der Öffentlichkeit überwiegen. Das gleiche gilt für reine Finanz- und Personalgeschäfte. Eine weitere Einschränkung unserer Untersuchung liegt darin, dass wir uns ausschliesslich mit der Aussenpolitik des Bundes befassen und damit die kantonalen (kleine Aussenpolitik⁵) und kommunalen (etwa Städtepartnerschaften) Aktivitäten ausser Acht lassen. Bei der Abgrenzung zwischen Innen- und der Aussenpolitik liessen wir uns von der Vorgehensweise leiten, wie sie in der „Systematischen Sammlung des Bundesrechts“ (SR) verwendet wird.

Die Auswahl der Untersuchungsperioden erfolgte anhand bestimmter Kriterien:

- Die jüngere der beiden Untersuchungsperioden sollte möglichst aktuell sein.
- Um Verzerrungen zu vermeiden, sollten beide Untersuchungsperioden in Abstimmung mit den Legislaturperioden gewählt werden.
- Die erste der Untersuchungsperioden sollte vor, die zweite nach 1989 liegen.
- Die Untersuchungsperioden sollten ausreichend lang sein, damit die Zahl der Fälle genügend gross ausfällt, um aussagekräftige Resultate erwarten zu können.
- Die Untersuchungsperioden sollten nicht zu lang sein, um den Aufwand zur Datenerhebung nicht allzu gross werden zu lassen.
- Die beiden Untersuchungsperioden sollten etwa zehn Jahre auseinander liegen.

1 Die Autoren haben ihr Projekt unter Leitung von Ulrich Klöti am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich realisiert.

2 Zur Def. vgl. SEIDL-HOHENVELDERN, 1984, S. 1-13, zur Rechtspersönlichkeit SEIDL-HOHENVELDERN, 1984, S. 34-50.

3 Es sind dies namentlich das IKRK, der Heilige Stuhl sowie der Souveräne Malteser Ritterorden (VERDROSS, SIMMA, 1984, S. 247 sowie 252-254, SEIDL-HOHENVELDERN, 1997, S. 155f und S. 175-7).

4 Zur Publikation von Staatsverträgen vgl. WILDHABER, 1992, S. 139-140; vgl. dazu auch Art. 2 Publikationsgesetz, SR 170.512.

5 Vgl. dazu die Beiträge – insbesondere jene von JENNY, LOMBARDI und MÜNGER – in FREIBURGHaus, 1994.

Aufgrund dieser Überlegungen wurden die Untersuchungsperioden wie folgt definiert:

1. Periode: Dezember 1981 bis November 1985
2. Periode: Dezember 1989 bis November 1993

In einem ersten Schritt mussten die für die Untersuchung relevanten Staatsverträge identifiziert werden. Als Stichdatum für ein Geschäft galt der Abschluss der Verhandlungen auf internationaler Ebene. Wenn also die Schweiz beispielsweise mit Spanien im November 1980 einen bilateralen Staatsvertrag unterschreibt und das Parlament in der Schweiz denselben im Februar 1982 genehmigt, findet dieser Staatsvertrag keinen Eingang in die Datenbank.

Die quantitativen Daten wurden primär mittels Dokumentenanalyse erhoben. Um den Zugang zu den relevanten Daten zu erhalten, wurde ein zweistufiges Vorgehen gewählt. In einem ersten Schritt wurden die für die Untersuchung relevanten Geschäfte identifiziert. Zweitens sind die für die quantitative Vollerhebung relevanten Informationen zu den im ersten Schritt identifizierten Geschäften beschafft worden.

Zur Erhebung dieser Informationen stützten wir uns auf verschiedene Informationsquellen ab. Namentlich sind dies:

- Amtliche Sammlung des Bundesrechts (AS)
- Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR)
- Jährliche Inhaltsverzeichnisse und Chronologisches Register zu AS und SR
- Bundesblatt
- Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung
- Kartei der Sektion Staatsverträge der Direktion für Völkerrecht / EDA
- Geschäftsberichte des Bundesrates
- Amtliches Bulletin der Bundesversammlung (National- und Ständerat)
- Diverse Presstexte (unsystematisch)
- CORES-Datenbank des Bundesamtes für Justiz / EJPD
- Registratur SWISSBASE der Bundeskanzlei
- Protokolle der Kommissionssekretariate der Bundesversammlung: in erster Linie die Aussenpolitische Kommissionen, aber auch die Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur, die Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie, die Kommissionen für Soziale Sicherheit und Gesundheit, die Kommissionen für Rechtsfragen, die Sicherheitspolitischen Kommissionen
- Liste der Schweizerischen Wirtschaftsvereinbarungen (Stand 1. Januar 1996), BAWI
- UN Treaties Series
- Depositäre (wie Internationale Kommission zum Schutze des Rheins (Koblenz), CITES-Sekretariat (Lausanne))
- Schriftliche und mündliche Angaben aufgrund spezifischer Anfragen bei diversen Bundesstellen (wie Bundesamt für Aussenwirtschaft, Bundesamt für Veterinärwesen, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (alle EVD), Bundesamt für Zivilluftfahrt (EVED), Bundesamt für Ausländerfragen, Bundesamt für Polizeiwesen, Bundesamt für Flüchtlinge (alle EJPD), Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (EDI), Schweiz. Seeschiffsverkehrsamt (EDA), Integrationsbüro (EDA/EVD), Institut für geistiges Eigentum)
- WWW-Sites verschiedener Depositäre (wie UNO, Europarat, UNCITRAL, WIPO, IKRK, Niederlande)
- Bundeskanzlei. Verzeichnis der im Jahre 19.. [1980-97] eingeleiteten Vernehmlassungsverfahren.

Eine zentrale Rolle für die Datenerhebung spielte die Kartei der Sektion Staatsverträge bei der Direktion für Völkerrecht. Die Auszüge aus der CORES-Datenbank des Bundesamtes für Justiz sind vor allem für die Rekonstruktion des Entscheidungsprozesses innerhalb der Verwaltung eine ergiebige Quelle. Dank dem Sekretariat der aussenpolitischen Kommissionen (Parlamentsdienste) haben wir eine Kartei einsehen können, die es erlaubt festzustellen, wann ein Geschäft in den aussenpolitischen Kommissionen behandelt wurde.

Die Datenbank umfasst 804 aussenpolitische Geschäfte. Für die identifizierten Geschäfte wurden Angaben zu verschiedenen Variablen erhoben. Diese lassen sich zwei unterschiedlichen Variablentypen zuordnen, nämlich den geschäftsspezifischen und den episodenspezifischen Variablen.

- Unter *geschäftsspezifischen Variablen* verstehen wir Variablen, die sich auf die Art des Geschäftes beziehen und sich hinsichtlich eines bestimmten Geschäftes über die Zeit hinweg, also im Verlauf des Entscheidungsprozesses, nicht verändern. Zu dieser Gruppe gehören die folgenden Variablen:
 - Bezeichnung in Worten
 - Art des Geschäftes (Vertrag, Abkommen, Briefwechsel etc.)
 - Typ der internationalen Zusammenarbeit (bi-/multilateral)
 - Regionaler Bezug des Geschäftes
 - Internationaler Partner
 - Art des internationalen Partners (Staat, Internationale Organisation, gemischt)
 - Zahl der internationalen Partner
 - Thema nach SR-Systematik
 - Federführung (bis zu drei Nennungen)
 - Entscheidungsinanz
 - Untersuchungsperiode
 - Abstimmungsergebnisse Eidg. Räte (Eintretensdebatte und Schlussabstimmung)
- Unter *episodenspezifischen Variablen* verstehen wir Variablen, die sich auf die einzelne Episode im Entscheidungsprozess beziehen und sich deswegen hinsichtlich eines bestimmten Geschäftes über die Zeit hinweg, also im Verlauf des Entscheidungsprozesses, verändern. Zu dieser Gruppe gehören die folgenden Variablen:
 - Art des Ereignisses
 - Zeitpunkt/-dauer und Abfolge der verschiedenen Ereignisse/Entscheidungsphasen
 - Zahl und Art der jeweils beteiligten Akteure

Die in dieser Veröffentlichung präsentierten Daten beziehen sich nur auf die geschäftsspezifischen Variablen. Der Einbezug der Daten zu den episodenspezifischen Variablen hätte eine komplexere Struktur der Datenbank erforderlich gemacht. Die Auswertung der episodenspezifischen Variablen war zum Zeitpunkt der Erstellung der Datenbank noch im Gange. Eine Publikation dazu befindet sich in Vorbereitung (Klöti et al. i.V.). Erste Auswertungen sind erfolgt und publiziert.⁶

6 HIRSCHI et al., 1999; WIDMER, SERDÜLT, 1999; KLÖTI et al., 2000.
Für ähnliche Auswertungen siehe: ADAMS, 1972, SCOTT, 1973, SHINOBU, 1987, LINDER et al., 1985.

Literatur

- Jerold L. ADAMS, „Japanese Treaty Patterns“, in: *Asian Survey*, 12 (1972), S. 242-258.
- Christian HIRSCHI, Uwe SERDÜLT, Thomas WIDMER, „Schweizerische Aussenpolitik im Wandel: Internationalisierung, Globalisierung und Multilateralisierung“, in: *Swiss Political Science Review* 5 (1999), S. 11-29.
- Kurt JENNY, „Das Kontaktgremium als Bindeglied zwischen Bund und Kantonen“, in: FREIBURGHaus, Dieter (Hrsg.): *Die Kantone und Europa*. Bern, 1994, S. 187-202.
- Ulrich, KLÖTI, Uwe SERDÜLT, Thomas WIDMER, *Aussenpolitik von innen: Entscheidungsprozesse der schweizerischen Aussenpolitik in den achtziger und neunziger Jahren*. NFP 42 Synthesis 51. Bern, 2000.
- Ulrich, KLÖTI, Uwe SERDÜLT, Thomas WIDMER, *Verkannte Aussenpolitik: Entscheidungsprozesse in der Schweiz*. Unter Mitarbeit von Christian Hirschi und Walter Schenkel, in Vorbereitung.
- Wolf, LINDER, Stefan SCHWAGER, Fabrizio COMANDINI, Fabrizio, *Inflation législative? Une recherche sur l'évolution quantitative du droit suisse*, Lausanne, 1985, (Recherches sur le secteur public suisse No 1).
- Aldo LOMBARDI, „Mitwirkungsrechte der Kantone an der Europapolitik des Bundes: Perspektiven im Gesamtzusammenhang des politischen Systems“, in: Dieter FREIBURGHaus (Hrsg.), *Die Kantone und Europa*. Bern: Haupt, 1994, S. 203-246.
- Bernard MÜNGER, „Die Konferenz der Kantonsregierungen“, in: Dieter FREIBURGHaus (Hrsg.), *Die Kantone und Europa*. Bern, 1994, S. 247-263.
- Garry L. SCOTT, „Treaties of the People's Republic of China: A quantitative analysis“, in: *Asian Survey*, 13 (1973), S. 496-512.
- SECTION DES TRAITÉS INTERNATIONAUX (EDA), *Guide de la pratique en matière de traités internationaux*. Bern: Direction du droit international public, 1993.
- Ignaz SEIDL-HOHENVELDERN, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschliesslich der Supranationalen Gemeinschaften*. 4., vermehrte Aufl., Köln etc. 1984.
- Ignaz SEIDL-HOHENVELDERN, *Völkerrecht*. 9., neubearbeitete Aufl. Köln etc. 1997.
- Takashi SHINOBU, „China's Bilateral Treaties, 1973-82: A Quantitative Study“, *International Studies Quarterly*, 31(1987), S. 439-56.
- Thomas WIDMER, Uwe SERDÜLT, *Schweizerische Aussenpolitik: Akteure und Prozesse - Formulierung der schweizerischen Innen- und Aussenpolitik im Vergleich*, NFP 42 Working Paper No. 12. Bern 1999, S. 21-31.
- Luzius WILDHABER, „Aussenpolitische Kompetenzordnung im schweizerischen Bundesstaat“, in: Alois RIKLIN, Hans HAUG, Raymond PROBST (Hrsg.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern, 1992, S. 121-149.